

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 8–12 juin 2009

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 7 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2009/7-B*
(en français seulement)

14 mai 2009
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION STRATÉGIQUE DE L'EFFICACITÉ DU PAM DANS LES INTERVENTIONS VISANT À RÉTABLIR LES MOYENS D'EXISTENCE

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

* Réimprimé pour raisons techniques

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, OEDE*: Mme C. Heider tél.: 066513-2030

Chargée de l'évaluation, OEDE: Mme M. Forsythe tél.: 066513-3179

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme C. Panlilio, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Bureau de l'évaluation



RESUME

La présente évaluation examine la pertinence, l'efficacité, l'impact et la pérennité de l'appui du PAM au rétablissement des moyens d'existence après une catastrophe. Des recherches ont été conduites sur le terrain au Bangladesh, en Colombie, au Lesotho, au Népal et en Ouganda en octobre et novembre 2008, complétées par une analyse sur documents de la question du redressement en Éthiopie, au Pakistan, en Sierra Leone et au Soudan, et par une étude des publications secondaires sur le sujet.

De nombreux documents d'orientation font état de l'engagement du PAM en faveur du rétablissement des moyens d'existence, un engagement réaffirmé encore plus vigoureusement dans son nouveau Plan stratégique (2008–2011). Ces documents préconisent d'utiliser l'assistance alimentaire pour mettre les victimes en mesure d'éviter les stratégies de survie dangereuses, de reconstituer les avoirs de leur ménage et de rétablir leurs moyens d'existence.

En termes de pertinence, les engagements souscrits en faveur du rétablissement des moyens d'existence dans les documents d'orientation du PAM sont conformes aux bonnes pratiques employées dans d'autres institutions. Bien que l'on relève de bons exemples d'analyse des besoins de redressement à l'aide de référentiels de moyens d'existence, il importe que le PAM veille à: i) analyser plus explicitement les niveaux d'assistance requis pour que les bénéficiaires puissent reconstituer leurs avoirs et leurs moyens d'existence; et ii) renforcer le lien entre l'analyse préliminaire et la conception des programmes. La capacité de mettre en œuvre des interventions appuyées par des transferts monétaires, et de les mettre à l'échelle si nécessaire, est également importante.

Sur le plan de l'efficacité, les interventions du PAM relatives aux moyens d'existence pâtiennent des contraintes de financement, principalement dues au modèle de financement du PAM qui se fonde sur le volume des produits, et aux interrogations des donateurs quant à l'efficacité de ses programmes de redressement. L'insuffisance des financements se traduit souvent par une réduction du nombre d'activités effectivement mises en œuvre par rapport aux activités qui étaient prévues. Les programmes de redressement sont plus solides lorsque les partenaires coopérants disposent de ressources complémentaires substantielles.

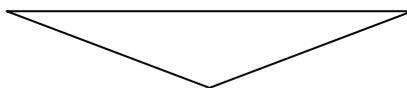
L'assistance alimentaire du PAM semble contribuer efficacement à aider les bénéficiaires à répondre à leurs besoins alimentaires immédiats, et à diminuer le recours à des stratégies de survie dangereuses; en revanche, l'efficacité est moins bonne en ce qui concerne la reconstitution des avoirs productifs requis pour renforcer les moyens d'existence. Pour améliorer l'efficacité de l'appui aux moyens d'existence, il faudrait redéfinir le niveau, le calendrier et la durée de l'assistance alimentaire, et recourir à d'autres acteurs pour la fourniture d'assistance non alimentaire complémentaire.

L'impact de l'appui du PAM au rétablissement des moyens d'existence est souvent modéré, car les activités de redressement sont généralement exécutées à une échelle relativement réduite, le volume d'assistance est parfois restreint, et il arrive que de nombreux bénéficiaires partagent leurs rations. En phase de redressement, les distributions générales de vivres à grande échelle sont un bon moyen de répondre aux besoins de base et de permettre aux

bénéficiaires d'investir eux-mêmes dans le redressement; de surcroît, en raison de leur plus large couverture, ces distributions ont souvent l'impact le plus fort.

En termes de pérennité, le PAM pourrait améliorer son appui au rétablissement des moyens d'existence s'il veillait à la fourniture d'une assistance alimentaire plus importante, moins ponctuelle, et plus étroitement liée aux interventions des autres acteurs en faveur des moyens d'existence. Le PAM pourrait également jouer un rôle dans la transition d'interventions de secours répétées à un appui aux filets de protection pris en charge par les gouvernements, d'autant que l'emploi de filets de protection à long terme pour lutter contre la pauvreté chronique suscite un intérêt croissant.

PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note du "Rapport succinct sur l'évaluation stratégique de l'efficacité du PAM dans les interventions visant à rétablir les moyens d'existence" (WFP/EB.A/2009/7-B) et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.



INFORMATIONS GENERALES

Contexte

1. La présente évaluation examine la pertinence, l'efficacité, l'impact et la pérennité de l'appui du PAM au rétablissement des moyens d'existence après une catastrophe. Le rôle de l'assistance alimentaire dans les processus de redressement qui suivent les catastrophes a toujours été controversé: certains estiment que le PAM devrait concentrer son action sur les secours qui visent à sauver des vies, et laisser les autres acteurs se charger du redressement; d'autres estiment que l'assistance alimentaire a un rôle utile à jouer pour aider les populations à retrouver des moyens d'existence.
2. Les débats sur la définition d'une interaction appropriée des secours et du développement dans le redressement qui suit une crise se poursuivent depuis des décennies. Le terme "redressement" est de plus en plus employé pour désigner ce que l'on appelait auparavant "remise en état", autrement dit la "zone grise" entre les secours et le développement; un module "d'accélération du redressement" est désormais en place. Les discussions se multiplient également pour déterminer dans quelle mesure les secours humanitaires doivent être complétés par des approches prenant en compte la protection des moyens d'existence¹.
3. Le PAM appuie le rétablissement des moyens d'existence dans de multiples contextes, dans lesquels il est souvent difficile de distinguer les besoins d'urgence et de redressement des enjeux de développement à long terme qui accompagnent la pauvreté chronique et de l'insécurité alimentaire. Lorsque des conflits persistants ou des catastrophes naturelles récurrentes entrent en jeu, la tâche est particulièrement ardue, car les moyens d'existence sont constamment ébranlés, le redressement s'avère difficile, et les besoins de secours sont permanents.

Le PAM et le rétablissement des moyens d'existence

4. L'approche du PAM en matière de rétablissement des moyens d'existence est décrite dans la *Synthèse des politiques générales du PAM* (2007), qui puise dans plusieurs documents d'orientation qui concernent d'une manière ou d'une autre le redressement; ces documents montrent la détermination du PAM à appuyer les processus de rétablissement des moyens d'existence et à renforcer les liens entre les interventions d'urgence qui visent à sauver des vies et les actions à plus long terme, destinées à protéger les moyens d'existence. Ces documents préconisent d'utiliser l'assistance alimentaire pour mettre les bénéficiaires en mesure d'éviter les stratégies de survie dangereuses, de reconstituer les avoirs de leur ménage et de rétablir leurs moyens d'existence.
5. Aux fins de la présente évaluation, la définition de travail suivante est utilisée: "Le rétablissement des moyens d'existence est un processus qui consiste à évoluer vers des moyens plus durables et moins fragiles de gagner sa vie après une catastrophe". Cette définition:
 - reconnaît qu'il est possible d'élaborer de nouvelles stratégies pour gagner sa vie après une crise, et qu'il n'est pas nécessairement souhaitable de renforcer les moyens d'existence existants ou de reconstituer les moyens employés avant la crise;

¹ Voir: Lautze, S. 1997. *Saving Lives and Livelihoods: the Fundamentals of a Livelihoods Strategy*. Medford, MA, États-Unis d'Amérique, Feinstein International Famine Center de l'université de Tufts; Vaux, T. 2006. *Humanitarian Trends and Dilemmas. Development in Practice* 16 (3&4): 240-254.



- reconnaît que le rétablissement des moyens d'existence est un processus, et que la reconstitution de moyens d'existence durables n'est pas nécessairement réalisable à court terme ou à moyen terme;
 - intègre le concept de capacité de résistance pour souligner qu'il est important de renforcer l'aptitude à affronter de nouvelles catastrophes; et
 - considère le redressement comme un processus qui peut se dérouler indépendamment des interventions des acteurs de l'aide; quant à savoir si l'aide conforte ou fragilise ce processus, et comment, c'est une autre question.
6. Le Plan stratégique du PAM (2006–2009) mettait déjà l'accent sur le rétablissement des moyens d'existence dans l'Objectif stratégique 2: "Protéger les moyens d'existence dans les situations de crise et renforcer la résistance aux chocs". Dans le Plan stratégique (2008-2011), le PAM réaffirme son engagement à contribuer au rétablissement des moyens d'existence de façon plus vigoureuse et plus explicite. L'Objectif stratégique 3: "Remettre sur pied les communautés et reconstituer leurs moyens d'existence après un conflit ou une catastrophe ou dans les périodes de transition" traite du redressement, et le But 2 est spécifiquement axé sur l'appui au rétablissement des moyens d'existence.

Méthodes d'évaluation

7. Les objectifs de la présente évaluation étaient les suivants: i) apprécier dans quelle mesure les interventions du PAM atteignent leurs objectifs explicites et implicites de rétablissement des moyens d'existence; et ii) encourager l'apprentissage pour permettre au PAM d'améliorer ses programmes de redressement. Cette évaluation portait sur les opérations d'urgence, les interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR), et toute activité d'assistance alimentaire, partant du principe qu'en phase de redressement, les activités de secours, comme les activités explicitement destinées au redressement, peuvent avoir un impact sur la reconstitution de moyens d'existence.
8. Les évaluateurs ont fait appel à un large éventail de méthodes et de sources d'information: une étude sur dossiers, des entrevues avec le personnel du PAM, les partenaires et les pouvoirs publics, et des entretiens individuels ou des discussions de groupe semi-dirigées avec des bénéficiaires et des non-bénéficiaires. Des recherches sur le terrain ont été conduites en octobre et novembre 2008 au Bangladesh, en Colombie, au Lesotho, au Népal et en Ouganda. Ces études de cas par pays ont été complétées par une analyse sur documents des questions de redressement en Éthiopie, au Pakistan, en Sierra Leone et au Soudan, ainsi qu'une étude de la documentation du PAM et des publications secondaires sur les moyens d'existence et le redressement. L'équipe d'évaluation se composait de trois consultants indépendants.

PRINCIPAUX RESULTATS

Pertinence des interventions du PAM visant à rétablir les moyens d'existence

9. La présente section résume les conclusions de l'évaluation concernant l'analyse des besoins, la cohérence interne et externe des politiques et des interventions du PAM, ainsi que la conception de ses projets et leur adéquation.



⇒ *Besoins*

10. Les études de cas par pays ont mis en évidence plusieurs exemples de bonnes pratiques, qui consistent à analyser les besoins de redressement à l'aide d'un référentiel des moyens d'existence. Toutefois, les analyses omettent souvent de formuler des recommandations claires permettant de choisir parmi les différents programmes envisageables et de proposer une étude du bien-fondé de l'assistance alimentaire et de certains mécanismes particuliers. Les analyses préliminaires et la conception des programmes ne sont pas toujours mises à jour pour tenir compte de l'évolution des besoins en matière de rétablissement des moyens d'existence. L'ampleur de l'assistance requise pour permettre aux bénéficiaires de constituer des avoirs et d'aller au-delà d'une atténuation ponctuelle de l'insécurité alimentaire n'est pas toujours explicitement mesurée.

⇒ *Cohérence externe*

11. Les engagements du PAM en faveur du rétablissement des moyens d'existence sont conformes aux bonnes pratiques. Le PAM considère que l'appui au redressement doit commencer tôt, souvent en même temps que les secours, afin que les bénéficiaires puissent reconstituer des moyens d'existence moins fragiles après une catastrophe. Dans cette perspective, il s'attache à aligner ses programmes de redressement sur les stratégies des gouvernements et des autres acteurs, et prend part à un nombre croissant de discussions sur la politique de transition entre une approche axée sur les secours et une démarche privilégiant la protection sociale à long terme.
12. Certains donateurs s'interrogent sur la validité de l'aide alimentaire comme outil de redressement, sur l'efficacité des programmes du PAM liés au redressement, et sur le bien-fondé de son appui en faveur du redressement. Une nouvelle tendance se dessine et leur pose particulièrement problème: l'inclusion dans les IPSR, plutôt que dans les programmes de pays, d'activités perçues comme des activités de développement. Certains donateurs préconisent de définir plus exactement le rôle du PAM dans le redressement, ainsi que les stratégies de retrait, et de se concentrer plus spécifiquement sur les situations dans lesquelles l'assistance alimentaire apporte la meilleure réponse aux besoins.

⇒ *Cohérence interne*

13. Les objectifs de redressement énoncés dans les documents d'orientation sont généralement conformes aux politiques du PAM et renvoient systématiquement à ses objectifs stratégiques. Le Plan stratégique (2008–2011) indique plus clairement dans quels contextes les objectifs de rétablissement des moyens d'existence peuvent se justifier. Malgré cela, les efforts déployés pour mettre en oeuvre des politiques relatives au redressement sont peu visibles, tant au Siège que dans les pays.

⇒ *Conception des projets*

14. Selon l'équipe d'évaluation, les conclusions des analyses des besoins ne fournissent pas suffisamment d'informations à l'appui de la conception des programmes. Les cadres logiques des projets sont souvent flous, ce qui compromet la possibilité de suivre efficacement les effets directs sur le plan du redressement. Les descriptifs de projet ne formulent pas toujours clairement des objectifs de redressement spécifiques ou n'expliquent pas pourquoi certains types d'activités figurent parmi les activités de redressement. Les programmes nutritionnels et les activités Vivres pour l'éducation, en particulier, sont souvent qualifiés d'activités de redressement, mais les descriptifs de projet n'indiquent pas clairement en quoi ils se rapportent au rétablissement des moyens

d'existence. En conséquence, dans des contextes de plus en plus divers, les donateurs sont peu enclins à fournir des fonds pour le redressement.

15. En l'absence d'indicateurs d'effet direct communs à l'ensemble du PAM, ce dernier peut difficilement évaluer ses contributions au rétablissement des moyens d'existence. Les indicateurs fournis dans les cadres logiques des projets sont pour la plupart des indicateurs de produit qui portent essentiellement sur le volume de vivres distribué et le nombre d'avoirs constitués ou de formations dispensées. Le PAM tente de résoudre cette question à la faveur de la mise en œuvre de son Plan stratégique (2008–2011), et en élaborant de nouveaux indicateurs fondés sur les stratégies de survie et les avoirs.

⇒ *Adéquation*

16. Le Plan stratégique (2008–2011) inclut l'engagement d'utiliser les transferts monétaires, si nécessaires. Dans cette optique, on trouve désormais un certain nombre d'analyses préliminaires qui examinent le rôle des espèces, et le PAM aujourd'hui met en œuvre des projets dans lesquels des transferts monétaires sont prévus. Au Bangladesh, des activités Espèces contre travail et Vivres contre travail (VCT) sont organisées dans les zones au sein desquelles les analyses permettent de considérer que les marchés sont suffisamment solides. Au Népal, le PAM collabore avec trois organisations non gouvernementales (ONG) en ce qui concerne les transferts monétaires: l'Agence allemande de coopération technique (GTZ), par exemple, a fourni des espèces et des vivres dans le cadre d'un partenariat avec le PAM axé sur des travaux publics, et au Lesotho, le PAM a participé à un projet pilote de World Vision portant sur les transferts monétaires.
17. Jusqu'à présent, le PAM considérait les espèces presque uniquement comme une solution de remplacement ou un complément de l'aide alimentaire envisageable dans les activités Vivres pour la création d'avoirs (VCA) et les distributions générales de vivres. Le Programme peut donc envisager d'autres formes d'aide, par exemple des dons forfaitaires en espèces, qui permettraient aux bénéficiaires d'investir dans des avoirs productifs pour enclencher le processus de redressement.

Efficiences des interventions du PAM visant à rétablir les moyens d'existence

18. La présente section examine les questions en rapport avec le ciblage et la couverture, le suivi et évaluation, les modalités de distribution, et les dispositifs institutionnels utilisés au sein du PAM et dans ses relations avec ses partenaires.

⇒ *Ciblage et couverture*

19. Dans l'ensemble, il ressort de l'évaluation que les activités comportant des objectifs explicites de redressement qui étaient prévues ne sont pas toutes mises en œuvre. Cela est principalement dû à l'insuffisance des financements et à la priorité accordée aux secours. Il semble que les activités VCA, en particulier, sont souvent des projets à petite échelle dont la couverture est limitée. S'agissant du ciblage il faut mentionner une difficulté particulière: tout porte à croire que, pour ce type d'activités, il est rare que le recours exclusif à l'auto-ciblage soit possible dans les pays pauvres — et quand bien même il le serait, cela pourrait causer de graves problèmes d'exclusion. Ce point doit être pris en compte dans les directives relatives aux programmes et dans la conception des projets.

⇒ *Suivi et évaluation*

20. Dans la plupart des cas, le PAM a davantage mis l'accent sur le suivi des produits que sur le suivi des effets directs et de l'impact de son appui au rétablissement des moyens d'existence. En revanche, dans certains des pays étudiés, le Programme a déployé des efforts considérables pour favoriser l'assimilation des enseignements sur les questions de redressement. Toutefois, le suivi et évaluation (S&E) se traduit rarement par un ajustement des programmes. Les données issues du suivi sont trop souvent collectées sans être analysées ou étayées correctement. Les enseignements tirés des évaluations ne sont pas nécessairement pris en compte pour modifier la conception ou la mise en œuvre des programmes.

⇒ *Modalités de distribution*

21. Les distributions générales de vivres représentent souvent l'activité que le PAM met en œuvre à l'échelle la plus vaste. Elles requièrent moins de ressources non alimentaires, et correspondent donc mieux au modèle de financement du PAM, qui repose sur le volume des produits. Elles sont généralement présentées comme des interventions de secours destinées à sauver des vies, à soulager immédiatement la faim, et à satisfaire les besoins de base. Lorsque les crises sont passées et que les moyens d'existence se rétablissent, les distributions générales de vivres peuvent également avoir des incidences sur le redressement: en aidant les bénéficiaires à subvenir à leurs besoins de base, elles peuvent alléger leurs dépenses et leur permettre de faire leurs propres investissements dans le redressement; elles peuvent également contribuer à limiter le recours à des stratégies de survie dangereuses. Dans certains cas, le mécanisme le plus efficace pour appuyer le rétablissement des moyens d'existence peut simplement consister à poursuivre les distributions générales de vivres.

22. Il ressort de l'évaluation que le PAM délègue parfois la majeure partie de ses responsabilités à ses partenaires, en ce qui concerne l'adéquation, la sécurité et la pérennité des avoirs constitués dans le cadre d'activités VCA, limitant son propre rôle à la pure et simple distribution de vivres.

23. Les évaluateurs ont constaté que les objectifs éducatifs de l'alimentation scolaire étaient souvent mis en exergue, au détriment de ses motifs de sécurité alimentaire, qui sont pourtant importants dans les périodes de redressement. Dans certaines situations, l'alimentation scolaire peut contribuer à la sécurité alimentaire des ménages, et donc au rétablissement de leurs moyens d'existence. Un suivi et une analyse plus poussés sont requis, afin de mieux cerner l'impact de l'assistance alimentaire fournie au titre de l'alimentation scolaire sur le rétablissement des moyens d'existence.

⇒ *Dispositifs institutionnels internes*

24. Le système de financement fondé sur le volume des produits en vigueur au PAM réduit considérablement la capacité du Programme et de ses partenaires à mettre en œuvre de façon efficace des activités visant le rétablissement des moyens d'existence. Le problème fondamental est que les coûts d'appui sont étroitement liés au volume de l'aide alimentaire; or les activités de redressement impliquent des coûts d'appui supérieurs, en raison d'une mise en œuvre plus complexe, alors que la phase de redressement coïncide souvent avec une réduction du volume des vivres distribués. Cette situation, qui n'est pas nouvelle, ne permet pas d'investir suffisamment dans les compétences et les capacités du personnel et des partenaires, et il devient difficile de couvrir les coûts non alimentaires indispensables à une mise en œuvre plus efficace des programmes de redressement.

25. Pour assurer l'efficacité de la mise en oeuvre des programmes visant à rétablir les moyens d'existence, le personnel doit avoir les compétences nécessaires pour analyser l'état des moyens d'existence et mettre en oeuvre les activités en conséquence. Dans plusieurs des pays étudiés, la majeure partie du personnel du PAM s'est avérée peu familiarisée aux modèles conceptuels tels que le référentiel des moyens d'existence durables du Ministère britannique du développement international (DFID), aux meilleures pratiques internationales appliquées pour les programmes de rétablissement des moyens d'existence après une catastrophe, ou aux programmes intégrés de secours et de redressement. Le personnel du PAM ne semble pas non plus suffisamment au fait des propres politiques du Programme en matière de moyens d'existence et de redressement.

⇒ *Dispositifs institutionnels externes*

26. Globalement, les informations recueillies dans le cadre des études de cas par pays donnent une image favorable du rôle du PAM dans la coordination et les partenariats. Le PAM s'attache à aligner ses programmes de redressement sur les stratégies des gouvernements et des autres acteurs, et prend part à un nombre croissant de discussions portant sur la transition entre une approche axée sur les secours et une démarche privilégiant la protection sociale à plus long terme. Le personnel du PAM a parfois besoin d'acquérir des compétences nouvelles pour jouer un rôle efficace dans les discussions nationales sur les orientations.

27. L'efficacité dépend également en grande partie des compétences et des ressources des partenaires coopérants. La présence de partenaires capables, susceptibles d'apporter des ressources complémentaires aux programmes, est l'une des clés de la qualité de la programmation. Dans certains des pays considérés, le PAM commence à appliquer une démarche plus stratégique dans la sélection de ses partenaires.

28. Très souvent, l'assistance alimentaire seule ne suffit pas pour appuyer le rétablissement des moyens d'existence, mais dans plusieurs des pays étudiés, les victimes de catastrophes ne sont quasiment aidées que sous cette forme. En tant qu'acteur de terrain de premier plan, le PAM pourrait jouer un rôle plus catalyseur et inciter d'autres intervenants à fournir une assistance complémentaire. Dans les situations de redressement, le PAM doit s'en tenir à ses principes humanitaires de neutralité et d'indépendance, et dans le même temps, respecter les principes de développement qui consistent à favoriser le renforcement de l'harmonisation, de l'alignement et de l'appropriation par les gouvernements. Il faudrait s'attacher davantage à trouver les moyens de concilier ces principes et d'entretenir une relation constructive mais critique avec les gouvernements sur les questions de rétablissement des moyens d'existence, telles que les stratégies de retrait des activités de secours et la mise en place de filets de protection sociale.

Résultats des interventions du PAM visant à rétablir les moyens d'existence – Efficacité, impact et pérennité

⇒ *Efficacité*

29. Il semble que l'assistance alimentaire contribue à aider les victimes de catastrophes à satisfaire leurs besoins alimentaires immédiats et à réduire le recours à des stratégies de survie dangereuses. En revanche, elle paraît moins efficace lorsqu'il s'agit de reconstituer les avoirs productifs indispensables à la consolidation des moyens d'existence. Dans plusieurs des pays étudiés, le volume de l'aide alimentaire fournie n'était tout simplement pas suffisant pour avoir un effet significatif sur les moyens d'existence et les processus de rétablissement des avoirs.



30. Pour être efficace, l'appui au rétablissement des moyens d'existence doit être effectué en temps utile. Trop souvent, la durée des interventions est trop courte, et les donateurs et les gouvernements d'accueil font pression sur le PAM pour qu'il entreprenne de mettre fin aux opérations de secours et d'aide au redressement aussi vite que possible. Or les processus de redressement dépassent quelquefois de beaucoup les délais impartis par les donateurs, et nécessitent un appui sur une période plus longue. Par ailleurs, les activités de redressement doivent souvent être mises sur pied en même temps que les interventions de secours.

⇒ *Impact*

31. L'assistance du PAM dans le domaine des moyens d'existence ne parvient pas toujours à rétablir efficacement les avoires productifs. Cela signifie que dans certains contextes, il se peut que le PAM n'apporte pas une contribution suffisante à la création de moyens d'existence capables de mieux résister aux catastrophes, même si son assistance contribue à réduire le recours à des stratégies de survie dangereuses. L'impact de l'appui du PAM au rétablissement des moyens d'existence est souvent modéré, car les activités de redressement sont généralement exécutées à une échelle relativement réduite, le volume d'assistance est parfois restreint, et il arrive que de nombreux bénéficiaires partagent leurs rations. En phase de redressement, les distributions générales de vivres à grande échelle sont un bon moyen de répondre aux besoins de base et de permettre aux bénéficiaires d'investir eux-mêmes dans le redressement; de surcroît, en raison de leur couverture plus large, ces distributions ont souvent l'impact le plus fort.

⇒ *Pérennité*

32. La qualité de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies de retrait relatives aux activités de rétablissement des moyens d'existence est un facteur critique de pérennité. Dans plusieurs des pays considérés, des problèmes de financement ont contraint le PAM à cesser brusquement ses activités, au lieu de les interrompre progressivement. Se pose également le problème de la qualité et de la pérennité des avoires créés dans le cadre d'activités VCA et VCT.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Évaluation générale

⇒ *Pertinence*

33. Il ressort de l'évaluation que l'appui du PAM au rétablissement des moyens d'existence pourrait être rendu plus pertinent en procédant comme suit: i) veiller à ce que les analyses des besoins mesurent plus explicitement les niveaux d'assistance requis pour permettre aux victimes de catastrophes de constituer des avoires; ii) définir plus précisément le rôle du PAM dans le redressement; iii) formuler plus clairement les objectifs de projet, afin de pouvoir préparer des stratégies appropriées en matière de rétablissement des moyens d'existence, la transition vers des filets de protection sociale moins ponctuels, et le retrait du PAM dans certains contextes; et iv) être plus sélectif quant au choix des activités à inclure dans les programmes de redressement et indiquer plus clairement dans les descriptifs de projet l'apport de chaque activité au rétablissement des moyens d'existence. L'évaluation reconnaît que le PAM a accompli des progrès considérables ces dernières années dans l'analyse préalable et la mise en œuvre d'interventions appuyées par des



transferts monétaires; néanmoins, elle recommande au PAM de ne pas privilégier systématiquement l'aide alimentaire, notamment dans l'analyse des besoins.

⇒ *Efficiace*

34. L'efficiace des interventions du PAM en faveur des moyens d'existence pourrait être améliorée en procédant comme suit: i) résoudre les problèmes financiers qui découlent du modèle de financement fondé sur le volume des produits; ii) venir à bout du scepticisme des donateurs quant à la qualité des programmes de redressement du PAM; iii) reconnaître qu'il est rare que la sélection des bénéficiaires des activités VCA conduites dans les pays en développement puisse reposer exclusivement sur l'auto-ciblage, lequel est susceptible de causer de graves erreurs d'exclusion; iv) veiller à ce que les ajustements de la conception et de la mise en œuvre des programmes tiennent mieux compte de l'analyse des besoins, ainsi que du suivi et évaluation; v) compléter le suivi quantitatif des produits par des approches plus qualitatives davantage axées sur les effets directs; vi) améliorer la qualité des activités VCA eu égard à l'analyse des marchés de l'emploi, aux questions de maintenance et aux systèmes d'assurance qualité; vii) investir davantage dans les compétences du personnel du PAM et des partenaires coopérants utiles à la mise en œuvre des interventions visant à rétablir les moyens d'existence; et viii) renforcer la capacité de mettre à l'échelle les interventions appuyées par des transferts monétaires, lorsque cela est nécessaire.

⇒ *Efficacité*

35. Il est difficile de mesurer les progrès accomplis en matière de rétablissement des moyens d'existence en termes d'effets directs, faute d'indicateurs appropriés, et parce que le suivi porte plus souvent sur les produits que sur les effets directs. Si l'assistance alimentaire du PAM semble aider les bénéficiaires à subvenir à leurs besoins alimentaires immédiats et à réduire le recours à des stratégies de survie dangereuses, elle n'est pas aussi efficace pour reconstituer les avoirs productifs requis pour créer des moyens d'existence moins fragiles. L'efficacité de l'appui du PAM au rétablissement des moyens d'existence pourrait être améliorée, en procédant comme suit: i) accroître le volume de l'assistance alimentaire; ii) mettre en œuvre les activités de redressement à un stade plus précoce, parallèlement aux interventions de secours; iii) appuyer les processus de redressement durant une plus longue période; et iv) jouer un rôle catalyseur pour inciter d'autres parties prenantes à fournir une assistance non alimentaire complémentaire.

⇒ *Impact*

36. L'impact de l'appui du PAM au rétablissement des moyens d'existence est souvent limité ou affaibli pour plusieurs raisons: i) les activités de redressement sont souvent mises en œuvre à une échelle relativement réduite; ii) le volume d'assistance est parfois limité; et iii) il arrive que les bénéficiaires soient nombreux à partager leurs rations. L'assistance du PAM dans le domaine des moyens d'existence ne parvient pas toujours à rétablir efficacement les avoirs productifs. Cela signifie que, dans certains contextes, le PAM n'apporte pas toujours une contribution significative à la création de moyens d'existence de nature à mieux résister aux catastrophes. Il semble que ce sont souvent les distributions générales de vivres à grande échelle qui obtiennent l'impact le plus fort sur les processus de redressement.



⇒ *Pérennité*

37. Pour que les bénéficiaires puissent constituer des avoirs durables et adopter des moyens d'existence plus résistants, l'assistance alimentaire doit être plus importante, moins ponctuelle, et plus étroitement liée aux autres interventions en faveur des moyens d'existence. L'appui du PAM au rétablissement des moyens d'existence serait plus pérenne si la planification des mesures d'urgence était améliorée pour: i) éviter de mettre fin brutalement à l'appui de certaines activités; et ii) préparer des transitions progressives et mieux planifiées, notamment en cas de problèmes de financement ou d'approvisionnement.

Perspectives

38. Dans de nombreux contextes, les engagements du PAM en matière d'appui au rétablissement des moyens d'existence ne se sont pas encore concrétisés par une programmation de qualité. Certains obstacles sont d'ordre financier, liés au scepticisme des donateurs quant au rôle que le PAM peut jouer dans le redressement, et à son modèle de financement fondé sur le volume des produits. D'autres difficultés proviennent de problèmes de conception et de mise en œuvre qui pourraient être résolus.
39. Le PAM possède une expérience internationale très riche, et devient expert dans le maniement des bonnes pratiques. Il convient d'exploiter ces atouts pour appuyer l'analyse et la programmation en matière de rétablissement des moyens d'existence. Aujourd'hui, l'appui au redressement accéléré est de plus en plus préconisé, l'attention se porte à nouveau sur le déficit de financement des activités de redressement, et les donateurs commencent à se pencher sur l'appui des États fragiles. Cette évolution pourrait aider le PAM à résoudre le problème du financement des activités de redressement. La capacité du PAM à fournir, si besoin, des espèces ainsi que des transferts en nature — ou à leur place — lui ouvre de nouvelles perspectives d'appui au rétablissement des moyens d'existence.
40. Le PAM doit définir plus clairement son rôle dans les situations de redressement; il pourra dès lors montrer qu'il est capable de programmer des activités plus efficaces en faveur du rétablissement des moyens d'existence, afin d'obtenir un soutien plus ferme des donateurs. Le personnel du Siège et la haute direction doivent faire savoir qu'ils accordent une plus grande priorité aux programmes de rétablissement des moyens d'existence; pour cela, ils doivent allouer des ressources supplémentaires pour définir des politiques, élaborer des directives relatives aux programmes et renforcer les compétences du personnel chargé des opérations, afin qu'il soit mieux armé pour appuyer le rétablissement des moyens d'existence.
41. Le PAM pourrait également formuler plus clairement les objectifs à poursuivre dans certains contextes spécifiques de manière à mieux définir les stratégies de rétablissement des moyens d'existence, ainsi que la transition et la cessation des activités de rétablissement des moyens d'existence. L'intérêt croissant que suscitent les filets de protection à long terme pour répondre à la pauvreté chronique est l'occasion pour le PAM de jouer un rôle dans les transitions entre les secours répétés et l'appui aux filets de protection sociale pris en charge par les gouvernements.
42. En termes d'objectifs portant sur les moyens d'existence, l'une des difficultés constantes est que le PAM fonde ses objectifs de redressement sur l'idée que l'assistance alimentaire cessera progressivement à mesure que les bénéficiaires deviendront plus autonomes. Dans de nombreux pays parmi les moins avancés, où la population vit au niveau du seuil de pauvreté, ou en dessous, et subit des chocs régulièrement, ce principe est tout simplement irréaliste et condamne les projets à échouer ou à se poursuivre indéfiniment. En cas de crise prolongée et de pauvreté chronique, les objectifs de redressement doivent parfois être

revus à la baisse et inscrits dans une perspective de plus longue haleine; le PAM devrait peut-être admettre que des secours permanents sont nécessaires. Le Programme devrait peut-être également travailler plus activement à rapprocher les bénéficiaires de l'assistance alimentaire d'autres formes d'appui aux moyens d'existence, fournies par différents acteurs.

43. La propension à considérer les secours et le redressement comme deux catégories d'appui distinctes, chacune étant associée à des activités d'assistance alimentaire différentes, n'est pas d'un grand secours. L'alliance d'une assistance de secours, pour répondre aux besoins alimentaires de base, et d'une assistance de redressement, pour reconstituer les avoirs, s'est avérée efficace pour aider les bénéficiaires à rétablir leurs moyens d'existence.

Recommandations

⇒ *Analyses*

44. Il est recommandé que:

- les analyses préliminaires fassent une plus large place à l'examen des processus de rétablissement des moyens d'existence, et au rôle que peut jouer l'assistance alimentaire pour les appuyer;
- le Service de l'analyse de la sécurité alimentaire (OMXF) apporte un appui supplémentaire aux unités d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) afin d'étendre l'utilisation de référentiels des moyens d'existence pour faciliter l'analyse des besoins de redressement;
- OMXF, en collaboration avec les bureaux régionaux et les bureaux de pays, s'attache plus activement à réévaluer régulièrement les besoins de redressement et à mettre à jour les analyses initiales et encourage l'utilisation d'analyses qualitatives pour compléter les analyses basées sur des enquêtes qui sont pour l'essentiel quantitatives; et
- les analyses des besoins mesurent explicitement les niveaux d'assistance requis pour appuyer le redressement et permettre aux bénéficiaires de créer des avoirs, et pas seulement satisfaire les besoins de sécurité alimentaire immédiats.

⇒ *Conception des programmes*

45. Il est recommandé que:

- le Service de la conception des programmes (OMXD) continue d'élaborer des indicateurs de rétablissement des moyens d'existence, notamment des indicateurs d'effets directs et d'impact, qui permettront de mesurer les progrès accomplis au regard des objectifs;
- OMXD aide les bureaux de pays à définir plus clairement un principe de rétablissement des moyens d'existence, des objectifs de redressement précis, et des stratégies de retrait plus solides pour les activités de redressement; et
- les stratégies de retrait incluent une incitation des donateurs qui financent le développement et des gouvernements bénéficiaires à élaborer des politiques et des programmes susceptibles de répondre aux besoins précédemment couverts par le PAM.

⇒ *Mise en œuvre des programmes et efficience*

46. Il est recommandé que:

- le PAM entretienne un dialogue avec les donateurs sur les solutions susceptibles d'alléger la contrainte structurelle qu'impose le modèle de financement du PAM fondé sur le volume des produits;
- les bureaux de pays déploient des efforts plus soutenus pour générer des ressources supplémentaires à l'appui des activités de redressement;
- le personnel du Siège et des bureaux de pays investissent davantage dans l'élaboration de politiques de rétablissement des moyens d'existence et de normes de programmation applicables au niveau des bureaux de pays;
- le PAM investisse davantage dans la formation continue de son personnel et de celui des partenaires coopérants, pour améliorer leurs compétences en matière d'évaluation des besoins, de planification, de programmation et de S&E dans les situations de redressement;
- le PAM renforce les compétences de son personnel, afin qu'il puisse participer plus activement aux débats sur la politique de protection sociale et à l'analyse du rôle du Programme dans la transition vers des filets de protection sociale pris en charge par les gouvernements;
- le PAM continue de renforcer sa capacité de planifier et de mettre en œuvre des interventions appuyées par des transferts monétaires, lorsque cela est approprié; et
- le PAM reconnaisse que l'assistance alimentaire devra souvent être augmentée par rapport aux niveaux actuels et associée aux secours, pour que les victimes de catastrophes puissent reconstituer leurs moyens d'existence. Compte tenu des délais souvent trop courts fixés pour le rétablissement des moyens d'existence, il est recommandé que le PAM commence à mettre en œuvre les activités de redressement plus tôt, y compris si nécessaire parallèlement aux secours. Le PAM doit également se prémunir contre toute interruption prématurée des secours, et s'atteler à convaincre les donateurs dans ce sens, le cas échéant.

47. Il est également recommandé que le PAM:

- trouve des solutions pour transposer l'appui au redressement à plus grande échelle tout en maintenant ses capacités de secours, car les activités de redressement sont souvent mises en œuvre à une échelle moins large que les activités de secours;
- s'attache à encourager les autres acteurs du redressement à financer et à mettre en œuvre diverses formes d'appui aux moyens d'existence;
- examine plus attentivement ses accords de partenariat et évalue les capacités et l'efficacité des partenaires coopérants. Le PAM devrait partager les responsabilités en matière d'adéquation, de sécurité et de pérennité des activités VCA avec ses partenaires coopérants, afin de veiller à ce que les problèmes de pérennité et de qualité soient traités de manière adéquate; et
- travaille à analyser l'impact de l'assistance alimentaire dans la perspective de l'appui aux processus de redressement et des efforts entrepris par les bénéficiaires pour constituer des moyens d'existence moins fragiles. Cela nécessite une plus grande collaboration entre les unités ACV et le personnel chargé du S&E.

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	analyse et cartographie de la vulnérabilité
DFID	Ministère britannique du développement international
GTZ	Agence allemande de coopération technique
IPSR	intervention prolongée de secours et de développement
OMXD	Service de la conception des programmes
OMXF	Service de l'analyse de la sécurité alimentaire
ONG	organisation non gouvernementale
S&E	suivi et évaluation
VCA	Vivres pour la création d'avoirs
VCT	Vivres contre travail